

Vergaderjaar 1994–1995

22 981

Illegalenbeleid

Nr. 6

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 20 januari 1995

1. Inleiding

In vervolg op mijn brief van 4 januari 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 22 981, nr. 5) informeer ik u hierbij nader over **de toelating van langdurig in Nederland verblijvende illegalen**. Ik wijs u er op dat het op 29 december 1994 in de Staatscourant gepubliceerde beleid inzake langdurige illegalen is opgeschort totdat ik daarover met uw Kamer van gedachten heb gewisseld.

2. Voorgeschiedenis

In 1989 bemiddelen de kamerleden Buurmeijer (PvdA) en Krajenbrink (CDA) bij Justitie om een aantal gevallen van langdurig illegalen te beoordelen die worden voorgedragen door het Komitee Marokkaanse WAO-slachtoffers. Deze gevallen worden door Justitie bezien op basis van de algemene toelatingsgrond «klemmende redenen van humanitaire aard». Een aantal gevallen wordt ingewilligd; dossiervergelijking resulteert in een aantal aandachtspunten voor dit soort gevallen (6 jaar verblijf in Nederland, «wit» werken, geen gevaar voor de openbare orde en niet tussentijds uitgezet).

In antwoord op vragen van het Kamerlid Wolffensperger (D66) noemt de Staatssecretaris van Justitie op 31 juli 1992 de term regularisatieregeling misleidend omdat er geen sprake is van een samenstel van concrete beleidsregels waaraan wordt getoetst. Iedere zaak wordt bekeken op zijn eigen merites, waarbij de duur van het verblijf en daarmee samenhangend het aan de overheid kenbare arbeidsverleden, alsmede eventuele banden met Nederland bijzondere aandachtspunten vormen. Daarbij speelt ook een rol dat de Staat de vreemdeling gedurende zijn verblijf zonder titel ongemoeid heeft gelaten, terwijl hij in die tijd aan allerlei verplichtingen jegens andere onderdelen van diezelfde overheid heeft voldaan.

Dit is herhaald in een brief aan de Tweede Kamer over het illegalenbeleid van 11 januari 1993 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 22 981, nr. 1). In die brief wordt er al op gewezen dat het consistente overheidsbeleid inzake het niet verstrekken van overheidsvoorzieningen aan illegalen er toe zal leiden dat het probleem op termijn van voorbijgaande aard is.

Tijdens een zitting op 11 oktober 1994 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mij gevraagd om aan te geven welke criteria in deze gevallen worden aangelegd mede met het oog op de consistentie bij de beoordeling van de verzoeken en ter voorkoming van willekeur. Daarbij werd duidelijk dat bij niet-inwilliging van dit verzoek moest worden gevreesd dat de Afdeling bestuursrechtspraak in alle op dat moment aan de orde zijnde zaken in het voordeel van verzoeker zou beslissen. In reactie hierop heb ik de Afdeling bestuursrechtspraak op 17 november 1994 de hierbedoelde criteria meegedeeld en laten weten dat ik deze als objectieve toetsingscriteria zal laten opnemen in de Vreemdelingencirculaire (zie hieronder, punt 4).

De aandachtspunten ten aanzien van langdurig illegalen zijn door de brief aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State omgezet in vaste beleidscriteria zonder dat dit materieel een verschil in uitkomst oplevert tussen aanvragen van voor of na die datum. Elk geval werd en wordt individueel getoetst. Wel is het natuurlijk zo, dat wanneer gedurende een reeks van jaren in vergelijkbare gevallen steeds dezelfde aandachtspunten bij de individuele toetsing worden gehanteerd, er een vast beleid ontstaat dat kenbaar en daarmee ook zelf toetsbaar moet zijn. Daarop richtte zich begrijpelijkerwijs het verzoek van de Afdeling bestuursrechtspraak, waaraan ik – zoals gezegd – heb gemeend te moeten voldoen.

3. Individuele toetsing

Bij de beoordeling van een verzoek om toelating spelen de weigeringsgronden een belangrijke rol. Indien de betrokken vreemdeling eerder is gecontroleerd en is verwijderd door de bevoegde autoriteiten komt hij niet in aanmerking voor toelating. Het belangrijkste argument hiervoor is dat de overheid, ondanks het feit dat betrokkene jegens andere onderdelen van diezelfde overheid aan allerlei verplichtingen heeft voldaan, in dat geval expliciet duidelijk heeft gemaakt dat de betrokken vreemdeling niet tot Nederland zal worden toegelaten. Daarnaast zal toelating worden geweigerd indien de betrokken vreemdeling onjuiste gegevens heeft verstrekt, in het bezit is van valse documenten of indien er sprake is van criminele antecedenten.

Indien een vreemdeling een reëel beroep doet op de toetsingscriteria kan de aanvraag in behandeling worden genomen met vrijstelling van het mvv-vereiste. Wel dienen er leges betaald te worden voor de afdoening van de aanvraag.

4. Publicatie in de Staatscourant

In een situatie als deze, waarin in de praktijk gegroeid (ongeschreven) beleid openbaar wordt gemaakt, dient dat te worden opgenomen in de Vreemdelingencirculaire. De circulaire is een ministeriële beschikking, die dient te worden gepubliceerd in de Staatscourant. Dat is in dit geval ook gebeurd.

5. Beperkte aantallen

Er zijn een aantal maatregelen genomen die het een nieuw binnenkomende vreemdeling vrijwel onmogelijk maken om zich gedurende langere tijd in Nederland als illegaal te handhaven onder de voorwaarden zoals die nu door mij zijn vastgelegd. Deze maatregelen vloeien voor een belangrijk deel voort uit de aanbevelingen van de commissie Zeevalking. Voor een overzicht verwijs ik u naar de brief van 3 juni 1991 aan de Tweede Kamer waarbij de rapporten van de commissies Zeevalking en Mulder zijn aangeboden evenals de regeringsreactie op beide rapporten (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 146, nr. 1).

Sinds november 1991 is het verstrekken van een Sofi-nummer gekoppeld aan het beschikken over een verblijfsstatus. De Belastingdienst neemt daartoe contact op met de Vreemdelingendienst. Bij de grote wijziging van de Vreemdelingenwet eind 1993 zijn de artikelen 197b, 197c en 197d ingevoegd in het Wetboek van Strafrecht. In deze artikelen wordt de werkgever strafbaar gesteld die illegalen in dienst heeft. Hij maakt zich schuldig aan een misdrijf. Op 1 juni 1994 is de Wet op de identificatieplicht in werking getreden. Voor intensivering van het vreemdelingtoezicht ter bestrijding van illegaal verblijf is door het vorige Kabinet reeds besloten tot uitbreiding van de vreemdelingendiensten met in totaal 650 formatieplaatsen.

Juist omdat het hier illegalen betreft is niet goed aan te geven hoeveel vreemdelingen op basis van deze maatregel nog in aanmerking komen voor toelating. Daar staat echter tegenover dat moet worden aangenomen dat de hulpverlenende instantie de kansrijke zaken inmiddels hebben voorgedragen. Er is dus geen stuwmeer. Hiervoor is al aangegeven dat het in de toekomst steeds moeilijker zal worden om aan de criteria te voldoen. Door de genoemde koppeling van SoFi-nummer aan verblijfstitel (1991) is er praktisch een einde gekomen aan nieuwe gevallen. Immers, zonder verblijfstitel kan men langs legale weg geen SoFi-nummer meer verkrijgen terwijl gebruik van een langs andere weg bemachtigd SoFi-nummer valt onder de weigeringsgrond «het verstrekken van onjuiste gegevens». Dit betekent in beginsel dat de regeling na 1997 geen toepassing meer zal vinden. In antwoord op vragen van het Kamerlid Dittrich (D66) van 9 augustus 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1993–1994, Handelingen 712) is aangegeven dat tot maart 1993 in totaal 1379 aanvragen zijn beoordeeld waarvan er 679 zijn ingewilligd en 700 afgewezen. Sindsdien worden deze gevallen niet meer apart in de statistieken opgenomen; voorzover bekend gaat het slechts om enige tientallen op jaarbasis.

6. Koppeling

Twee belangrijke trajecten in dit verband lopen nog. Dit is de zogeheten koppelingswetgeving en de technische koppeling van het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) en de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Op 2 december 1994 is door de Raad van State advies uitgebracht over het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Vreemdelingenwet en enige andere wetten teneinde de aanspraak van vreemdelingen jegens bestuursorganen op verstrekkingen, voorzieningen, uitkeringen, ontheffingen en vergunningen te koppelen aan het rechtmatig verblijf van de vreemdeling in Nederland.

Op basis van dit advies van de Raad van State wordt momenteel de parlementaire behandeling voorbereid. Deze koppelingswetgeving zal tot verdere ontmoediging van illegaal verblijf leiden.

De technische koppeling van het VAS en de GBA vordert gestaag zij het dat bij de implementatie van het VAS en dus bij de koppeling enige vertraging is opgelopen. In de convenanten die ten grondslag liggen aan de uitbreiding van de vreemdelingendiensten ter intensivering van het binnenlands vreemdelingentoezicht is vastgelegd dat de regiokorpsen die nog geen aansluiting op het VAS hebben daartoe zo spoedig mogelijk zullen overgaan. Gezien de verbetering die dit oplevert van het administratieve toezicht op vreemdelingen is financiering deels mogelijk uit de budgetten verbonden aan de eerder genoemde convenanten.

7. Rechterlijke toets

Ik ben van mening dat gezien de maatregelen die zijn en worden genomen, nog slechts een beperkte groep van langdurig illegalen voor toelating in aanmerking zal komen, terwijl nieuwe gevallen vrijwel uitgesloten zijn.

Een streep trekken onder de tot nu toe gehanteerde aandachtspunten bij de beoordeling of er sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard is feitelijk onmogelijk. Bij de rechter kan en zal een beroep op het gelijkheidsbeginsel worden gedaan, de rechter zal vervolgens beoordelen of de Staatssecretaris van Justitie redelijkerwijs tot het oordeel heeft kunnen komen dat er geen sprake is van klemmende redenen van humanitaire aard op basis waarvan de vreemdeling had moeten worden toegelaten. Dit is ook de reden dat ik op verzoek van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de tot dan toe gehanteerde aandachtspunten schriftelijk aan de Raad heb uiteengezet. Naast het gelijkheidsbeginsel zal daarbij ook een rol spelen dat de overheid gedurende een lange periode heeft nagelaten om (vreemdelingrechtelijk) op te treden terwijl diezelfde overheid door de premieafdracht etc. wel op de hoogte was van het verblijf van de betrokken vreemdeling in Nederland. In het enkele geval dat een vreemdeling in de toekomst – ondanks alle maatregelen – aan de aandachtspunten/criteria voldoet zal de overheid dus in zijn verblijf dienen te berusten. De maatregel kent dan ook geen beperking in de tijd, maar er zal steeds minder met succes een beroep op kunnen worden gedaan.

8. Vervolg

Ik hoop dat ik u met deze brief meer inzicht heb gegeven in de omstandigheden waarin ik heb besloten om de tot nu toe gehanteerde aandachtspunten om te zetten in vaste beleidscriteria.

De Staatssecretaris van Justitie,
E. M. A. Schmitz